

25 Iulie 2007, nr. 261

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii privind activitatea operativă de investigații

(Înregistrat în Parlament cu numărul 2589 din 06 Iulie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii privind activitatea operativă de investigații.

### Evaluarea generală

**1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Procuratura Generală, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Scopul promovării proiectului.** Din nota informativă, rezultă că proiectul de lege a fost elaborat ținând cont de faptul că Codul de procedură penală prevede atribuirea procurorilor a unui spectru vast de împuterniciri, atât pînă la începerea urmăririi penale, cît și în cadrul exercitării urmăririi penale. Aceste atribuții includ, respectiv, conducerea și coordonarea efectuării măsurilor operative de investigații. Cu toate acestea Legea Republicii Moldova privind activitatea operativă de investigații nr.45-XIII din 12.04.1994 nu prevede dreptul Procuraturii, ca organ de bază în activitatea de urmărire penală, de a efectua măsuri operative de investigații.

Conform art. I al Legii privind activitatea operativă de investigații, nici un organ care exercită această activitate nu are competența de a efectua măsuri operative de investigații pe cauzele penale care țin de competența exclusivă a organelor procuraturii. Aceasta va fi și o garanție că implementarea tacticilor și opțiunilor de investigare se va face întotdeauna cu respectarea strictă a legislației Republicii Moldova: normelor Codului penal, Codului de procedură penală, normelor cu privire la activitatea operativă de investigații.

Abilitarea Procuraturii cu competență și funcții de investigare operativă a fost stabilită drept obiectiv la nivel național în Programul de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA "Provocările Mileniului", aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.32 din 11 ianuarie 2007. Astfel la pct.9 al capitolului I de la compartimentul "Optimizarea activității Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC)," din Planul Preliminar se identifică prioritatea elaborării proiectului de lege privind modificarea și completarea legislației ce ține de competența organelor Procuraturii cu prevederi ce țin de investirea Procuraturii cu funcții de investigare operativă.

### Fundamentarea proiectului

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

## **5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

**6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o serie de argumente și supoziții în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, ce permite înțelegerea poziției autorilor proiectului.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În proiectul de lege nu se face referire la Directivele Uniunii Europene, deși în nota informativă se conțin anumite referințe generale la experiența altor state-membre ale UE.

Vom remarca faptul că reproducerea unor exemple din experiența altor state nu poate fi considerată suficientă și valabilă pentru promovarea acestui proiect. Or, chiar și citatele reproduse în nota informativă nu ilustrează evident faptul că organele procuraturii ar fi abilitate cu activitatea operativă de investigați.

În plus, cu referință, în mod special la experiența Lituaniei, trebuie evidențiat faptul că între anii 1996-1998 legislația din Lituania prevedea că fiecare procuror trebuie să aibă un asistent care să se ocupe de activități operative. Însă, neexistând coordonarea necesară și un sistem de asistență pentru activitățile operative, această practică s-a dovedit a fi de inefficientă și a fost eliminată în cele din urmă, concluzia fiind că activitatea operativă nu se încadrează și nu se integrează firesc cu atribuțiile procurorului.

Cît privește invocarea experienței SUA la acest capitol, e necesar să specificăm că sistemul organelor de urmărire penală în această țară are o structură mai deosebită față de cele existente în sistemul de drept european, căreia aparține prin tradiție și Republica Moldova.

Totodată, considerăm speculativă invocarea unor comentarii/recomandări ale experților Consiliului Europei la proiectul Legii cu privire la Procuratură, potrivit cărora s-a identificat necesitatea abilitării organelor procuraturii cu atribuții de investigații operative, deoarece lecturarea acestor rapoarte de expertiză nu a evidențiat prezența unor asemenea recomandări (a se vedea în acest sens comentariile experților Consiliului Europei publicate la adresa [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md)), ba dimpotrivă a fost enunțată necesitatea restrîngerii competențelor prea extinse ale organelor procuraturii. La fel asemenea recomandări nu se conțin nici în expertiza la Codul de procedură penală.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota de fundamentare la proiectul de lege menționează că implementarea modificărilor și completărilor propuse nu necesită alocarea mijloacelor financiare. Nu sîntem de acord cu această afirmație, deoarece este vorba de crearea unor subdiviziuni specializate în cadrul organelor procuraturii, înzestrarea tehnică, pentru efectuarea de activitate operativă de investigație - iar aceasta presupune neapărat acoperire financiară inițială pentru crearea bazei tehnice, cît și a unei finanțări ulterioare pentru salarizarea specialiștilor.

## **Evaluarea de fond a coruptibilității**

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul promovează interesele organelor procuraturii. În opinia noastră, promovarea acestor interese nu aduce atingeri interesului public și poate fi considerat drept justificată.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Actul nu cauzează în mod direct prejudicii unor instituții sau categorii de persoane. Totuși această nouă competență a Procuraturii va accentua și mai mult concurența

dintre organele de urmărire penală, pe când ierarhia procesuală a acestora, dominată de procuratură, nu ar trebui să admită o asemenea situație.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu reglementează în mod distinct activitatea unei autorități publice, dar stabilește într-o manieră generală noua competență a organelor procuraturii de a efectua activități operative de investigații.

## Concluzii

În concluzie vom accentua faptul că abilitarea organelor procuraturii cu atribuții de investigare operativă nu este proprie sistemului de drept european, dar este tipică doar sistemului american. Prin urmare, ținînd cont de tendința Republicii Moldova de se integra în Uniunea Europeană, precum și de necesitatea armonizării legislației naționale cu acquis-ul comunitar, este importantă reconsiderarea esențială a conceptului proiectului.

În cazul în care se va insista la promovarea proiectului în redacția propusă și ținînd cont de comentariile evidențiate anterior, considerăm oportună expertiza acestui proiect de lege de către experții Consiliului Europei, în condițiile hotărîrii Parlamentului cu privire la modul de remitere a proiectelor de legi spre expertizare la Consiliul Europei și de implementare a recomandărilor acestuia (nr.377-XV din 18.11.2004).

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**